

В диссертационный совет Д 503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора юридических наук, профессора Рождественской Татьяны Эдуардовны на диссертацию Борисенко Елены Адольфовны «Финансовая надежность кредитных организаций: правовой механизм обеспечения», представленную на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (Москва – 2022, 177 с.)

Банки (кредитные организации) заняли прочное место в современной жизни и в современной экономике выполняют важные социально-экономические функции. Во-первых, банки позволяют эффективно сберегать и, следовательно, аккумулировать денежные средства, накопление которых является основным условием расширенного воспроизводства и развития потребления. Во-вторых, банки предоставляют субъектам экономических отношений недостающую ликвидность (например, в виде кредитов), что является основным стимулятором устойчивого развития современной экономики. Предоставление кредитов в то же время означает принципиальную возможность «создавать деньги», что неизбежно влияет на денежную систему государства. В-третьих, через кредитные организации проходит основная масса платежей — как индивидуальных, так и крупных переводов, что позволяет контрагентам поддерживать экономические связи, даже находясь на большом расстоянии друг от друга. Банк — это организация, которая осуществляет профессиональное управление денежными средствами.

Современный банк — это сложнейший управленческий, организационный, экономический, технологический комплекс, от работы которого зависят многие люди, а подчас целые страны (что и показал мировой финансовый кризис 2008 г., который формально начался с банкротства одного из крупнейших мировых инвестиционных банков Lehman Brothers). Поэтому уже в начале XX в. было выработано понимание того, что банки требуют специального и весьма специфического регулирования и надзора, связанного с ограничением их рисков. Цель надзора уменьшить риски, возникающие в деятельности банков: управленческие, финансовые, правовые, технологические, риски мошенничества и риски использования банков в качестве институтов «отмывания» преступных доходов.

Следует отметить, что и физические, и юридические лица зависят от банков, от их финансового состояния, от того, как они относятся к своим клиентам. Специфика банковской деятельности, роль кредитных институтов в современной экономике, особенности их отношений с кредиторами и, прежде всего, с вкладчиками, породили необходимость значительного публичного вмешательства в деятельность кредитных институтов. В настоящее время практически во всех странах функционируют органы банковского надзора, основной целью которых является поддержание стабильности и развития банковских систем, защита интересов кредиторов и вкладчиков.

Одним из важнейших направлений правового регулирования деятельности кредитных организаций является обеспечение их финансовой надежности. Как справедливо отмечает Борисенко Е.А. во введении, «Мировые циклические кризисные явления первых двух десятилетий XXI в. продемонстрировали, что именно кредитные организации как центральное звено финансовой системы государства, с одной стороны, являются основным индикатором ее уязвимости, с другой — позволяют обеспечить ее устойчивость за счет обеспечения собственной стабильности (надежности), вынуждая уполномоченных регуляторов принимать меры по стабилизации рынка финансово-банковских услуг» (с. 4).

Вопросы обеспечения финансовой надежности (стабильности) кредитных организаций стали особенно актуальными в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19, а также в результате введения в отношении Российской Федерации беспрецедентных санкций со стороны недружественных государств. Большинство из этих санкций были направлены на подрыв устойчивости финансового сектора Российской Федерации и, прежде всего, его центральной системы – банковской системы.

С этих позиций представляется убедительной позиция автора, что «...состояние банковской системы РФ имеет стратегический характер и обуславливает потребность в формировании качественной правовой архитектуры банковских отношений, способной гарантировать эффективное правоприменение независимо от воздействия негативных вызовов и угроз. Именно поэтому в Российской Федерации на государственном уровне уделяется повышенное внимание вопросам обеспечения финансовой надежности кредитных организаций. Нормативы и требования, которые предъявляются к указанным субъектам права в части, касающейся их надежности и устойчивости, являются ключевым и необходимым условием обеспечения функционирования эффективности, стабильности и безопасности всей национальной финансовой системы» (с. 5).

Следует учесть, что Государственная Дума, приняв к сведению Годовой отчет Банка России за 2021 год, считает необходимым, чтобы Банк России продолжил разработку и реализацию мер, направленных на сохранение устойчивости банковского сектора и других секторов финансового рынка, поддержание потенциала кредитования экономики и минимизацию негативных последствий усиления санкционного давления на финансовый сектор, а при реализации регуляторных послаблений принимал во внимание «их влияние на долгосрочную устойчивость финансового сектора» (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 апреля 2022 года «О рассмотрении Годового отчета Центрального банка Российской Федерации за 2021 год»).

Сказанное свидетельствует о востребованности и несомненной актуальности темы исследования Е.А. Борисенко как с научно-теоретических, так и практических позиций.

Ознакомление с авторефератом и текстом диссертации позволяет сделать вывод о том, что задачи (с. 6 диссертации) автором решены, а цель исследования (с. 5 диссертации) – достигнута: Е.А. Борисенко удалось выработать концепцию правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, включающую специфику функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, определение основных рисков в деятельности кредитных организаций, сочетание контрольно-надзорных мероприятий органа, уполномоченного в сфере контроля и применения мер воздействия к кредитным организациям, с правовым механизмом осуществления внутреннего контроля в кредитных организациях в целях обеспечения финансовой надежности кредитных организаций.

Научная новизна и практическая значимость проведенного Е.А. Борисенко диссертационного исследования заключаются в совокупности тех взаимосвязанных выводов и предложений, которые составили перечень положений, выносимых на защиту.

Диссертация Е.А. Борисенко, действительно, расширяет научные представления о финансовой надежности кредитных организаций, упорядочении и совершенствовании категориально-понятийного аппарата доктрины финансового (банковского) права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования финансовой надежности кредитных организаций (с. 9 диссертации).

Структура диссертации Е.А. Борисенко соответствует теме исследования. Работа имеет достаточный объем, логично организована, отличается внутренним единством, носит заверченный характер, выполнена самостоятельно.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, библиографического списка.

Глава первая диссертации Е.А. Борисенко посвящена теоретико-правовым основам финансовой надежности кредитных организаций, а именно правовой идентификации понятия «финансовая надежность» (с.14-23), основам национального правового регулирования отношений, складывающихся в процессе правового обеспечения финансовой устойчивости кредитных организаций (с. 24-29), и изучению международного (зарубежного) опыта в этой области (с. 29-60).

Глава вторая диссертации раскрывает проблематику финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, включая такие вопросы, как: понятие и элементы финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций (с. 61-69); принципы функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций (с. 69- 82); риски в деятельности кредитных организаций (с. 83- 96); правовой режим резервов (фондов), создаваемых в целях обеспечения финансовой надежности кредитных организаций (с. 96-111).

В третьей главе диссертации раскрываются вопросы, связанные с осуществлением контроля за соблюдением требований о финансовой надежности кредитных организаций и меры воздействия за их нарушение, включая контрольно-надзорные полномочия Банка России (с. 112-128), систему внутреннего контроля (с. 128-142), а также систему мер воздействия, применяемых к кредитным организациям за нарушение требований о финансовой надежности (с. 142-151).

Среди положительных моментов диссертационного исследования Е.А. Борисенко и наиболее значимых выводов автора необходимо выделить следующие.

Автор справедливо уделяет внимание разработке понятийного аппарата по теме исследования и предлагает заслуживающее внимания авторское

определение понятия «финансовая устойчивость организации», имеющее ключевое значение для проведенного исследования (с. 9 – первое положение, выносимое на защиту; с. 14-23), и авторское понятие «финансовая надежность кредитной организации» (с. 9-10 – второе положение, выносимое на защиту; с. 14-23).

Автором предложена обоснованная классификация, исходя из логики исследования, в отношении правовых средств, направленных на создание финансово-правовой системы по обеспечению надежности кредитных организаций, которые гарантируют ее эффективное функционирование (с. 10-11 - положение 6, выносимое на защиту, с. 61-69, с. 18-19 автореферата).

Следует поддержать вывод автора о том, что в создании и функционировании механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций исключительная роль принадлежит Банку России. Эта роль характеризуется «замкнутым циклом», проявляющимся не только в регулирующей функции (в рамках установления требований по обеспечению финансовой надежности для кредитных организаций, идентификации зон риска), но и в осуществлении контрольно-надзорной и охранительной функций (с. 12 – девятое положение, выносимое на защиту; с. 112-128, с. 22-23 автореферата).

Представляется обоснованной характеристика автором основных принципов функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, а также их классификация на общеправовые, отраслевые и суботраслевые (с. 69-82).

Творческой удачей автора является анализ сущности рисков в банковской деятельности и проведение их классификации по различным критериям — в зависимости от уровня нормативности акта, в котором он закреплен, причин их возникновения, характера операций, осуществляемых кредитной организацией, последствий, статуса кредитной организации (наличие статуса системно значимой кредитной организации), вида

финансовых услуг, а также идентифицированы факторы их возникновения (внутренние и внешние) (с. 83-96).

Как положительный факт, следует расценить уделение особого внимания автором исследованию международных стандартов обеспечения финансовой устойчивости кредитных организаций, а также анализу уровня правовой имплементации этих стандартов в зарубежных государствах, поскольку на основе обобщения «наилучшей надзорной практики» Базельским комитетом по банковскому надзору был предложен ряд фундаментальных подходов по созданию международного регулирования банковской деятельности, включая регулирование финансовой устойчивости кредитных организаций (с. 29-60).

Следует поддержать вывод автора о том, что «очевидным представляется тот факт, что проблемы «частных» банков в зарубежных странах не являются индивидуальными проблемами их собственников, поскольку государства осознают риски системной взаимозависимости деятельности банков (как составных элементов) единой банковской системы страны, от стабильности функционирования которой зависит финансовая устойчивость всей денежно-кредитной системы государства и устойчивость центральных (национальных) банков.

Требования Базельского комитета направлены, соответственно, именно на предотвращение риска сбоя функционирования финансовой системы государства, на поддержание устойчивости национальной валюты государства и формирование ее толерантности к негативным явлениям в экономике, сдерживание действий центральных (национальных) банков по усилению валюты, а следовательно, и на снижение инфляции в государстве» (с. 56).

В качестве положительного момента диссертации следует отметить, что Е.А. Борисенко исследует не только вопросы контроля за соблюдением требований о финансовой надежности кредитных организаций со стороны Банка России как органа банковского регулирования и банковского надзора (с. 112-128), но и анализирует систему внутреннего контроля в кредитных

организациях как необходимый правовой инструмент обеспечения финансовой надежности кредитных организаций (с. 128-142). Такой подход обусловлен тем, что стабильность банковской системы, обеспечение интересов кредиторов и вкладчиков невозможны без эффективно функционирующей системы внутреннего контроля внутри самих кредитных организаций.

Следует подтвердить соответствие рукописи Е.А. Борисенко требованиям, предъявляемым к оформлению диссертационной работы, а также соблюдение принципа логики при изложении материала.

Положительно оценивая диссертационное исследование Е.А. Борисенко, необходимо отметить, что, как и всякая творческая работа, данное исследование не свободно от некоторых дискуссионных положений.

1. Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Насколько, с точки зрения автора, представляется обоснованным действия регулятора с целью поддержания стабильности банковской системы и обеспечения финансовой надежности конкретных кредитных организаций ограничивать кредитование отдельных потребителей, в том числе используя такой новый инструмент регулирования, как установление макропруденциальных лимитов? Не является ли ограничение кредитования потребителей финансовых услуг нарушением принципа защиты интересов потребителей кредитных организаций, особенно в периоды кризисов? И, наконец, с точки зрения диссертанта, какая цель банковского регулирования и банковского надзора является приоритетной – поддержание стабильности финансовой системы или защита интересов кредиторов и вкладчиков? Могут ли эти цели противоречить друг другу?

2. В диссертационном исследовании автор приходит к выводу, что «В настоящее время перед Банком России стоит задача формирования более современного правового регулирования нового института мотивированного (профессионального) суждения, регламентации процедур использования данной формы контрольно-надзорной деятельности» (с. 126). Представляется важным уточнить мнение автора, почему необходимо формирование «более современного» правового регулирования нового института мотивированного (профессионального) суждения, каковы недостатки сегодня существующего подхода, и, наконец, где границы возможности применения данного института, нарушение которых может привести к нарушению фундаментального принципа современного права - принципа законности?

3. Текущая ситуация на российских финансовых рынках характеризуется возросшей волатильностью на фоне возросших геополитических рисков, а также рисков новых санкций. Например, отрицательная переоценка ценных бумаг — только один из общих негативных факторов, который будет сдерживать прибыль банковского сектора в ближайшие месяцы.

В связи с этим представляется важным на защите диссертации уточнить видение автора в отношении развития тенденций правового регулирования механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций в современной текущей ситуации в связи с введением беспрецедентных санкций со стороны недружественных государств, направленных, прежде всего, на подрыв устойчивости финансового сектора экономики, в целом, и банковской системы, в частности?

Отмеченное не снижает общей высокой оценки представленной диссертации и направлено на развитие научной дискуссии по теме диссертационного исследования.

Основные положения диссертации достаточно полно отражены в автореферате и 4 научных публикациях автора, 3 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (с. 25 автореферата).

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе Е.А. Борисенко в развитие науки финансового права, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также как методологическая основа для дальнейших научных исследований.

Автору удалось разработать современные концептуальные основы системы правового регулирования обеспечения финансовой надежности кредитных финансовых организаций в Российской Федерации, которые направлены на актуализацию научных знаний, а также обобщение и систематизацию научных изысканий в анализируемой автором сфере. Сделанные в ходе проведенного автором исследования выводы могут найти свое отражение в дальнейших исследованиях в сфере правового регулирования и осуществления банковского надзора. Материалы диссертации Е.А. Борисенко могут быть использованы в методической деятельности юридических вузов и факультетов, а также в учебном процессе при проведении занятий по финансовому праву и публичному банковскому праву, иным специальным дисциплинам, направленным на изучение правового регулирования в сфере финансовой надежности кредитных организаций.

В целом, кандидатская диссертация Е.А.Борисенко – это авторское, единолично выполненное научное исследование на современную и актуальную тему, имеющее внутреннюю логику построения и подачи материала, характеризующееся научным стилем изложения, в котором показаны глубокие знания автора теории финансового права, а также

публичного банковского права как формирующейся подотрасли финансового права.

Диссертация Е.А. Борисенко имеет научно-теоретическое и практическое значение. Предложенные автором решения аргументированы и исследованы в сравнении с известными в науке решениями, что продемонстрировало владение автором навыками корректного ведения научной дискуссии.

Диссертация Е.А. Борисенко написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты.

Научные выводы и предложения диссертанта отличаются научной новизной, являются достоверными и обоснованными. Полученные автором теоретические положения могут быть расценены как имеющие признаки научной новизны, значимые для развития науки финансового права.

Все это демонстрирует наличие личного вклада автора в науку.

Изложенное позволяет сделать вывод о высокой степени обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации Е.А. Борисенко, подтвердить их достоверность и новизну.

В целом, диссертация Е.А. Борисенко соответствует специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право. Автореферат диссертации отражает базовые научные положения работы, а научные публикации автора отражают их содержание. Автореферат выполнен с соблюдением установленных требований.

Таким образом, диссертация Борисенко Елены Адольфовны является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение важной научной задачи, имеющей значение для развития теории финансового права.

В заключение следует сделать вывод о том, что диссертационное исследование Борисенко Елены Адольфовны «Финансовая надежность кредитных организаций: правовой механизм обеспечения» соответствует

требованиям, предъявляемым разделом II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 1539), а его автор, Борисенко Елена Адольфовна, заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Официальный оппонент –
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Рожд – Т.Э. Рождественская

научная специальность: 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право
«9 » июня 2022 г.

ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»
125993, Москва, ул. Садовая Кудринская, 9
8(499)244-87-74, 8(985)928-32-66
E-mail: Lab.kfp@msal.ru, tatiana_rojd@mail.ru
« ___ » _____ 2022 г.

ПОДПИСЬ *Рождественской Т.Э.*
ЗАВЕРЯЮ

Начальник отдела
Управления кадров *Красильников*
«06» 06 2022 г.

